



**University of  
Zurich**<sup>UZH</sup>

**Zurich Open Repository and  
Archive**

University of Zurich  
University Library  
Strickhofstrasse 39  
CH-8057 Zurich  
[www.zora.uzh.ch](http://www.zora.uzh.ch)

---

Year: 2015

---

## Unbekannte Perle der Demokratie

Griffel, Alain

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich  
ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-115149>  
Newspaper Article  
Published Version

Originally published at:

Griffel, Alain. Unbekannte Perle der Demokratie. In: Neue Zürcher Zeitung, 132, 11 June 2015, 18.

GASTKOMMENTAR

ein Rechtsstaat funktioniert.

# Unbekannte Perle der Demokratie

*Die Volksinitiative als «allgemeine Anregung»:  
Was ist das genau? Von Alain Griffel*

Die Schweiz ist zu Recht stolz auf ihre direkte Demokratie. Umso mehr erstaunt, dass eine von zwei Formen der Volksinitiative, die allgemeine Anregung, neben dem ausgearbeiteten Entwurf weitgehend unbekannt zu sein scheint.

Vor drei Jahren nahmen die Stimmberechtigten des Kantons Zürich die Kulturlandinitiative an, eine Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung. Vor Jahresfrist hätte der Kantonsrat eine Umsetzungsvorlage beschliessen müssen, was er jedoch verweigerte, indem er auf die Vorlage nicht einmal eintrat. Das Bundesgericht entschied unlängst mit 5 zu 0 Stimmen, dass er damit die politischen Rechte der Stimmberechtigten verletzt hat. Seit drei Jahren ranken sich Fehlinformationen und Missverständnisse um diese Initiativform, und auch die öffentliche Urteilsberatung, in der die Bundesrichter Klartext sprachen, scheint daran wenig geändert zu haben.

## *Mehrere Missverständnisse*

Der Unterschied zwischen einem ausgearbeiteten Entwurf und einer allgemeinen Anregung ist lediglich ein formaler: Beim ausgearbeiteten Entwurf handelt es sich um einen oder mehrere ausformulierte Verfassungs- oder Gesetzesartikel, die bei Annahme durch die Stimmberechtigten ohne weiteres zu geltendem Recht werden. Demgegenüber ist die allgemeine Anregung ein Prosatext, der nach Annahme der Initiative vom Parlament in die Rechtsordnung eingewoben werden muss. «Allgemeine Anregung» bedeutet also nicht etwa das Gleiche wie eine Petition, von der die Behörden lediglich Kenntnis nehmen müssen. Vielmehr geht damit ein rechtlich verbindlicher Umsetzungsauftrag einher. Einen Spielraum hat das Parlament zwar in Bezug auf das «Wie» der Umsetzung, insbesondere hinsichtlich der Regelungsstufe, nicht aber in Bezug auf das «Ob». In inhaltlicher Hinsicht hängt ein allfälliger Spielraum vom Wortlaut und Sinn des Initiativtexts ab. Dieser kann – auch als allgemeine Anregung – sehr konkret und bestimmt sein. Im Fall der Kulturlandinitiative hat das Bundesgericht unmissverständlich klargemacht, dass der Spielraum des Kantonsrats sehr klein ist.

Aus dem Initiativrecht ergibt sich also unmittelbar eine Umsetzungsverpflichtung des Parlaments. Der Hinweis, dass die Parlamentsmitglieder ohne Weisungen stimmen und deshalb nicht verpflichtet seien, eine Initiative umzusetzen, geht an der Sache vorbei. Lediglich das Volk darf am Schluss Nein sagen. Das Parlament aber ist als Staatsorgan verpflichtet, einen vom Volk erteilten Umsetzungsauftrag zu erfüllen, so dass auch das einzelne Parlamentsmitglied verpflichtet ist, zu einer korrekten Umsetzung Hand zu bieten. Dass es sich dabei um eine nicht erzwingbare Selbstbindung handelt, ändert am verpflichtenden Charakter nichts. Auf Bundesebene käme wohl niemandem in den Sinn zu sagen, eine angenommene Volksinitiative müsse nicht umgesetzt werden, weil die Parlamentarier nicht dazu gezwungen werden könnten. Ja es ist sogar so, dass das Bundesparlament mangels Verfassungsgerichtsbarkeit eine gewisse Narrenfreiheit geniesst, wogegen die Umsetzung einer kantonalen Initiative vom Bundesgericht aufgrund von Stimmrechtsbeschwerden kontrolliert und nötigenfalls korrigiert werden kann. Wer dies als Einmischung in die Politik bezeichnet, hat nicht verstanden, wie

## *Potenzial auf Bundesebene*

Die Volksinitiative in Form der allgemeinen Anregung gibt es auch auf Bundesebene. Sie fristet dort jedoch ein Mauerblümchendasein; zu Unrecht. Ausformulierte Volksinitiativen bereiten in jüngerer Zeit gehäuft Probleme, und es besteht die Gefahr, dass das Initiativrecht selbst – unser wichtigstes politisches Kulturgut – ernsthaft Schaden nimmt, wenn die Bundesverfassung weiterhin mit schwer umsetzbaren, radikalen oder unausgegorenen Bestimmungen angereichert wird. Deshalb wird zurzeit über mögliche Reformen diskutiert. Dabei blieb bisher unbeachtet, dass die allgemeine Anregung zur Beruhigung der Situation beitragen könnte. Für verantwortungsbewusste Initiativkomitees ist sie durchaus attraktiv. Man ist zwar stärker auf die Kooperationsbereitschaft bzw. das Pflichtbewusstsein des Parlaments angewiesen, und der politische Prozess dauert tendenziell länger. Aber politische Anliegen lassen sich genauso gut transportieren, ja vielleicht sogar besser. Denn der Diskurs dreht sich dann nicht um einzelne Formulierungen, sondern um den inhaltlichen Kern der Vorlage. Möglicherweise wäre die Zürcher Kulturlandinitiative gar nicht angenommen worden, wenn sie nicht in einem kurzen und klaren Text, sondern in schwerverständlichen Paragraphen des kantonalen Planungs- und Baugesetzes dahergekommen wäre. Zudem führt ein etwas längerer politischer Prozess meist zu ausgereifteren Resultaten. Einen solchen Prozess in Gang zu setzen, ist denn ja auch häufig das eigentliche Ziel einer Initiative. Freilich: Wer das System mit Durchsetzungsinitiativen oder auf andere Weise ausreizen will und dabei auch Kollateralschäden in Kauf nimmt, wird sich nicht davon abhalten lassen.

.....  
**Alain Griffel** ist Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Zürich.